VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ (NR 108)**

z dnia 24 września 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 108)

24 września 2014 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posłów **Damiana Raczkowskiego (PO)** i **Borysa Budki (PO) –** zastępców przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 61/13, SK 4/14, K 46/13.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Szymon Pawłowski, Agnieszka Tomaszewska** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Na prośbę pana przewodniczącego Wojciecha Szaramy, który dotrze do nas za kilka chwil, rozpocznę dzisiejsze posiedzenie.

Na wstępie informuję, że nastąpiła zmiana porządku dziennego. Pan poseł Ryszard Zbrzyzny w związku z tym, że występuje na posiedzeniu plenarnym poprosił o zdjęcie z porządku dziennego dzisiejszego posiedzenia Komisji Ustawodawczej punktu drugiego, w którym jest wnioskodawcą. Wynika z tego, że pozostał nam do rozpatrzenia tylko punkt pierwszy. Mamy do zaopiniowania trzy sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym. Bardzo proszę panią poseł Krystynę Szumilas o to, aby przedstawiła Komisji sprawę o sygn. akt K 61/13.

Poseł Krystyna Szumilas (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, proszę eksperta, który przygotował projekt stanowiska, o przedstawienie sprawy. Ja potem odniosę się do tej propozycji.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 61/13 została zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich pismem z 6 grudnia 2013 r. i dotyczy regulacji pomieszczonej w ustawie o podatku od towarów i usług, zwanym dalej podatkiem VAT.

Rzecznik kontestuje błąd legislacyjny polegający na tym, że regulacja dotycząca wyjątków od powszechności opodatkowania podatkiem od towarów i usług aktualnie w wysokości 23% nie obejmuje towarów i usług, które polegają na dostarczaniu w wersji elektronicznej książek, jak również innych publikacji elektronicznych. Książki, które zostały utrwalone na tradycyjnych, materialnych nośnikach, zostały objęte preferencyjną stawką podatkową w wysokości 5%. To niekonstytucyjne, zdaniem rzecznika, uregulowanie prowadzi do niekonstytucyjnego zróżnicowania praw podmiotów będących podatnikami podatku VAT. Od publikacji elektronicznych ma zastosowanie podstawowa stawka podatku VAT wskazana w art. 41 ust. 1 ustawy o podatku VAT. Rzecznik wywodzi, że to pominiecie legislacyjne jest niekonstytucyjne ze względu na naruszenie zasady równości wobec prawa, czyli z art. 32 ust. 1 konstytucji, art. 84 konstytucji, z którego rzecznik wywodzi zasadę powszechności, tym samym powszechności opodatkowania, jak również zasady sprawiedliwości społecznej.

W projekcie stanowiska podnosimy, że przystąpienie do testu równości zawsze oznacza na początku potrzebę wyznaczenia grup podmiotów, których prawa są porównywane. Tylko wówczas, gdy będziemy mieć do czynienia z podmiotami, które cieszą się

cechą relewantną w danych stosunkach adekwatną do danej regulacji, będziemy mówić o możliwości naruszenia zasady równości wobec prawa. Naszym zdaniem, co zawarliśmy w projekcie stanowiska, podatnicy podatku VAT od książek i innych publikacji, które zostały utrwalone na tradycyjnych nośnikach, są w zróżnicowanej sytuacji ekonomicznej, faktycznej względem podatników podatku VAT, którzy dostarczają usługę elektroniczną, która polega na udostępnieniu publikacji elektronicznych. Z tego względu uprawnione jest twierdzenie, że te podmioty nie należą do tej samej grupy i dlatego ustawodawca mógł wprowadzić różną regulację dotyczącą ich praw i przede wszystkim obowiązków wynikających z ustawy o podatku od towarów i usług.

Stan prawny kontestowany przez rzecznika jest przede wszystkim efektem harmonizacji podatków konsumpcyjnych w ramach Unii Europejskiej. Dyrektywa 2006/11/WE wyraźnie wskazuje, że obniżona, preferencyjna stawka podatku VAT może dotyczyć książek i innych publikacji, ale tylko tych, które są utrwalone na materialnych nośnikach, przy czym nie tylko na papierze, ale także na dyskach pamięci zewnętrznej, na pendrive'ach. I z tego względu polski ustawodawca był ograniczony regulacjami prawa Unii Europejskiej.

Konstatujemy, że przyjęta regulacja przez ustawodawcę polskiego nie narusza zasady równości wobec prawa, jak również nie narusza art. 84 konstytucji oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Chętnie odpowiem na dodatkowe pytania.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy pani poseł chce coś dodać?

Poseł Krystyna Szumilas (PO):

Zgadzam się z zaproponowanym brzmieniem stanowiska. Dodam tylko, że to, co należałoby w tej sprawie zrobić, i to, co robi rząd, to negocjowanie dyrektywy Unii Europejskiej. Natomiast trzeba stwierdzić, że wskazane przepisy są zgodne z konstytucją.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Dziękuję, pani mecenas, za przedstawienie sprawy. Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 9 głosach za, braku przeciwnych i 3 wstrzymujących się. Marszałek Sejmu będzie wnosił o umorzenie postępowania, ale Trybunał może się nie przychylić do tego wniosku, czy wówczas pani poseł zechce reprezentować Sejm?

Poseł Krystyna Szumilas (PO):

Tak, oczywiście.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy ktoś jest przeciwny tej kandydaturze? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja rekomenduje panią poseł.

Teraz może przejdziemy do sprawy o sygn. akt SK 4/14, korzystając z tego, że jest już pan poseł Eugeniusz Kłopotek. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zanim przedstawię samą sprawę, chcę poinformować o lekcji, jaką dał nam wczoraj Trybunał Konstytucyjny. Mimo, że dzisiejsza sprawa dotyczy zupełnie innej materii, jej sens jest podobny.

Wczoraj stanowisko Sejmu, stanowisko Prokuratora Generalnego, stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich były jednakowe – art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z określonymi artykułami konstytucji. Trybunał jednak uznał, że nie jest niezgodny.

Dlatego, wracając do omawianej sprawy, mam pewne wątpliwości co do zaproponowanego stanowiska. Dlaczego? Otóż wczorajsza sprawa polegała na tym, że w sytuacji, gdy uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego gminy przewiduje przejęcie części gruntu osoby prywatnej pod drogę publiczną, a osoba ta nie czeka na procedurę wywłaszczenia, tylko sama pisze wniosek o podział nieruchomości, żeby gmina mogła

sobie zabrać grunt za godziwym odszkodowaniem, wówczas osoba ta, jeżeli w ciągu dziesięciu lat gmina nie zrealizuje zakładanego celu publicznego, nie może ubiegać się o zwrot wywłaszczonego gruntu. Natomiast jej sąsiad, który cierpliwie czekał na procedurę wywłaszczenia, po dziesięciu latach ma prawo żądać zwrotu swej nieruchomości. Mamy więc sytuację, kiedy jedna osoba, która działała pod pewnego rodzaju przymusem, bo wiedziała, że gmina i tak zabierze ten grunt, sama złożyła wniosek, nie ma prawa zażądać zwrotu nieruchomości.

My uznaliśmy wspólnie przy zgłaszanych przeze mnie pewnych wątpliwościach, że jednak skarżąca ma rację, że powinna mieć też prawo zwrotu tej nieruchomości. My tak uznaliśmy, uznał tak Prokurator Generalny, uznał tak Rzecznik Praw Obywatelskich, a Trybunał uznał, że nie mamy racji. Uznał bowiem, że ten przepis jest zgodny z konstytucja, że ta osoba nie ma prawa do zwrotu nieruchomości, bo sama złożyła wniosek, mimo iż działała pod delikatnym przymusem, bo wiedziała, że w planie zagospodarowania przestrzennego gminy ten teren jest przeznaczony pod drogę i prędzej czy później zostanie wywłaszczona. Dlaczego o tym mówię?

Sprawa, którą zaraz omówię, mimo iż dotyczy innej materii, jest podobna. Osoba ubezpieczona w FUS, czyli na zasadach ogólnych, jeżeli ulegnie wypadkowi lub stan jej zdrowia się tak pogorszy, że nie może dalej pracować, ma prawo do renty i to zarówno w sytuacji, gdy orzeczona zostanie całkowita niezdolność do pracy, jak i w sytuacji, gdy orzeczona zostanie częściowa niezdolność do pracy. Tymczasem osoba ubezpieczona w KRUS, czyli w innym systemie, ma prawo do renty tylko w sytuacji, kiedy jest całkowicie niezdolna do pracy. Nie ma czegoś takiego, jak częściowa niezdolność do pracy, albo jest zdolna, albo jest całkowicie niezdolna.

W zaproponowanym stanowisku próbujemy powiedzieć, że ten przepis jest zgodny z konstytucją, czyli próbujemy powiedzieć tak, jak wczoraj powiedział Trybunał. Uważamy bowiem, że FUS to inny system, że KRUS to inny system, co jest prawdą, że do KRUS musimy dopłacać z budżetu państwa, co też jest prawdą, tyle tylko, że do FUS też musimy dopłacać. Można się tu spierać na argumenty. Skarżąca podnosi, czy wskazany przepis ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników, który mówi o tym, że prawo do renty inwalidzkiej przysługuje tylko w sytuacji całkowitej niezdolności do pracy, jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który mówi o prawie do zabezpieczenia społecznego, oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji, który mówi, że wszyscy są równi wobec prawa i równo powinni być taktowani?

My próbujemy twierdzić, że wszystko jest w porządku, że tak może być, bo to jest inny system, że do jednego trzeba dopłacać więcej z budżetu, chociaż nie mówi się, że do FUS też dopłacamy z budżetu, czyli wszyscy dopłacamy.

Dlatego na kanwie wczorajszej decyzji uważam, że jednak ten przepis jest niezgodny z konstytucją. Dlaczego rolnik czy domownik rolnika ma być pokrzywdzony w stosunku do osoby, która jest ubezpieczona w FUS? Abstrahuję w tym momencie, że to są dwa różne systemy, a każdy z nich ma inne źródło finansowania, w FUS płaci się wyższe składki, w KRUS niższe składki. To są dla mnie mniej ważne sprawy. Dla mnie ważniejszą sprawą jest kwestia, dlaczego jeden obywatel ma prawo do renty, kiedy jest częściowo niezdolny do pracy, a drugi – czytaj rolnik czy domownik rolnika – nie ma takiego prawa, musi być całkowicie niezdolny do pracy. I tu zaczyna się problem. Autor stanowiska podnosi jeszcze taki argument, że jeśli nie ma całkowitej niezdolności do pracy, w domyśle rolnik częściowo jest niedolny do pracy, to ma warsztat pracy w postaci gospodarstwa, są jakieś dochody z tego gospodarstwa i ma z czego żyć. Natomiast pracownik, który ubezpieczony jest w FUS, kiedy jest niezdolny czy częściowo niezdolny do pracy, nie może pracy wykonywać i nie ma dochodów.

Powiem, że skłaniałbym się do zaryzykowania stwierdzenia, że przepis ten jest niezgodny z konstytucją, ale przedyskutujmy to.

Poseł Borys Budka (PO):

Rozumiem, że przygotowane stanowisko Biura Analiz Sejmowych jest na zgodność z konstytucją?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak, na zgodność, że może być takie zróżnicowanie.

Poseł Borys Budka (PO):

Szanowni państwo, ja popieram stanowisko Biura Analiz Sejmowych z prostej przyczyny. Nie chcę wchodzić w dyskusję i polemizować z panem posłem Kłopotkiem, bo to nie jest czas ani miejsce, żeby dyskutować o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgadzam się z panem posłem, że pewne wątpliwości są, ale akurat rozdzielenie tych dwóch systemów powoduje, że są możliwe pewne różnice w zakresie na przykład osób uprawnionych. Ja sobie doskonale zdaje sprawę i nie chcę teraz rozpoczynać dyskusji politycznej – najchętniej powiedziałbym: to zróbmy jeden system ubezpieczeń społecznych, tak jak nasi koledzy z PSL nie chcą tego zrobić – bo, jak sądzę, nie wyszlibyśmy dzisiaj z tej sali. Natomiast patrząc na sprawę z punktu widzenia konstytucyjnego, to skoro wychodzimy z założenia, że możemy mieć dwa systemy ubezpieczeń społecznych, które są różne, inny system płacenia składki, inna wysokość składki, to również, w mojej ocenie, państwo może decydować o osobach uprawnionych.

Spójrzmy na problem z drugiej strony. Mogę sobie wyobrazić skargę konstytucyjną obywatela prowadzącego działalność gospodarczą, który będzie twierdzić, że zróżnicowanie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne jest niekonstytucyjne, on chce tak jak w KRUS płacić raz na kwartał jakąś tam sumę. Więc to może działać w dwie strony.

Natomiast rozumiem to, o czym mówi pan poseł Kłopotek, że adresata normy prawnej to nie interesuje. Skarżąca twierdzi, że gdyby była w FUS, to wtedy za częściową niezdolność miałaby rentę. To bądź w FUS. Prosta odpowiedź. Każdy system ma określone profity, ale też określone …, no może nie minusy, ale czy to jest naruszenie zasady równości, bo rozumiem, panie pośle, że główny zarzut kierowany jest pod adresem art. 32 ust. 1 Konstytucji? Czy to jest wystarczające? W mojej ocenie – nie. Natomiast pytam ekspertów, czy są jeszcze jakieś dodatkowe argumenty na zgodność.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Przepraszam, chyba przed dyskusją powinniśmy wysłuchać opinii przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych, aby mieć szerszy ogląd sprawy. Może pan mecenas zechce odnieść się do wątpliwości zgłoszonych przez pana posła Kłopotka.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych Szymon Pawłowski:

Sprawa o sygn. akt SK 4/14 rzeczywiście jest socjalnie bardzo istotna, bo skarżąca jest osobą mocno schorowaną, ale zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników prawo do renty rolniczej z tytułu częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolniczym jej nie przysługuje, bo takiego świadczenia nie ma w systemie ubezpieczeń społecznych rolników.

Nasza argumentacja opiera się na trzech argumentach. Po pierwsze, przestawiamy linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdza, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który mówi o zabezpieczaniu społecznym w przypadku niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, nie da się wywieś jakiegokolwiek konkretnego świadczenia. Innymi słowy, nie można argumentować w ten sposób, naszym zdaniem, że z tego przepisu można wywieść jakieś konkretne świadczenie – w tym przypadku świadczenie z tytułu częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym.

Drugim argumentem, jaki przedstawiamy, jest ten argument szeroko omówiony przez pana posła, czyli niemożność porównywania dwóch systemów ubezpieczenia społecznego, a więc powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego i systemu ubezpieczenia społecznego rolników. W stanowisku odtwarzamy również linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie to wskazuje. Chcę zacytować niedawne orzeczenie TK w sprawie o sygn. akt SK 64/13, w którym Trybunał stwierdza: „W ocenie Trybunału nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych (powszechnym) traktować jako podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną. Zatem skarżący kwestionuje niekonstytucyjność zróżnicowania grup podmiotów niepodobnych. Nie mogą one być przedmiotem oceny pod kątem zgodności z zasadą równości wobec prawa”. W tej sprawie chodziło o dość podobną sytuację prawną, bo chodziło o jednorazowe odszkodowanie wypłacane z ubezpieczenia wypadkowego. Czyli jest to rów-

nież orzeczenie wypowiadające się na temat dopuszczalności zróżnicowania świadczeń w tych dwóch systemach, w którym Trybunał wyraźnie wskazuje, że porównywanie tych podmiotów nie jest możliwe.

Ostatnim naszym argumentem, gdyby Trybunał w tym przypadku ze względu na inne okoliczności chciał dopuścić porównanie tych dwóch systemów, jest argument wskazujący, że renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym w rzeczywistości jest świadczeniem podobnym – nie tożsamym, ale podobnym – do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w systemie powszechnym. A to dlatego, że renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w systemie powszechnym zakłada niezdolność do jakiejkolwiek pracy, natomiast renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy w systemie powszechnym zakłada niemożność podjęcia pracy zgodnej z danym poziomem kwalifikacji. Renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym właśnie zakłada niezdolność do pracy zgodnie z kwalifikacjami, które rolnik posiada, czyli do pracy w gospodarstwie rolnym. Do 2004 r. przepis jeszcze zakładał, że to świadczenie było uzyskiwane, gdy rolnik nie mógł wykonywać pracy w danym gospodarstwie rolnym, czyli nie w jakimkolwiek gospodarstwie rolnym, tylko w danym. W 2004 r. ta przesłanka została uchylona, a zatem warunki zostały zaostrzone, ale, naszym zdaniem, nadal możemy mówić o pewnym podobieństwie tych dwóch świadczeń.

A zatem, w naszej ocenie, myli się skarżąca wskazując, że w systemie ubezpieczeń społecznych rolników nie ma świadczenia, które jest w powszechnym systemie. Naszym zdaniem całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym bardziej przypomina rentę – to nie są świadczenia tożsame – ale bardziej przypomina rentę ze względu na częściową niezdolność do pracy niż rentę ze względu na całkowitą niezdolność do pracy, czyli niemożność wykonywania jakiejkolwiek pracy, bo osoba w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego, która chce się ubiegać o świadczenie, o rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy, musi wykazać, że z posiadanymi kwalifikacjami nie jest możliwe wykonywanie pracy i nie może się już przekwalifikować. Czyli osoba nie otrzyma takiego świadczenia, jeżeli może się przekwalifikować.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Przy tej argumentacji, to ja przypomnę, jakie argumenty podnosiliśmy w tamtej, wczorajszej sprawie. Między innymi w bardzo obszernym stanowisku powoływaliśmy się na poprzednika obecnych przepisów. Przy poprzednich przepisach można było skutecznie walczyć o zwrot nieruchomości, przy obecnych już nie. A więc przy starych można było, a przy obecnych nie można. A w tej sprawie jeszcze to jest ciekawe, może to złe słowo „ciekawe", ale skarżąca przez 13 lat pobierała rentę z powodu nowotworu tarczycy. Na szczęście lekarze stwierdzili, że obecnie już jest wyleczona. I teraz okazało się, że nie ma prawa do renty. Ten fakt dodaje pewnego smaczku całej sprawie.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Można byłoby rozpocząć dyskusję na temat, co jest cechą relewantną w tej sytuacji, chociaż wydaje się, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotąd szły w jednym kierunku i stwierdzały, że są to dwa różne systemy, których nie można porównywać. Jednak wydaje się, że można byłoby zainicjować dyskusję na temat tego, czy nie można byłoby uznać, że fakt, iż ktoś jest ubezpieczony, jest cechą najważniejszą, a ubezpieczony jest po to, żeby otrzymywać świadczenie. Ale przede wszystkim chcę się odnieść do argumentu, który podniósł pan poseł Kłopotek, że my w swoim stanowisku uzasadniamy, iż rolnik ma gospodarstwo, na którym może dorobić, a osoba, która ubezpieczona jest w systemie powszechnym, traci źródło utrzymania. Zwracam uwagę na to, że rolnik, który nie przekaże gospodarstwa, który jest właścicielem gospodarstwa, nawet uzyskując orzeczenie pełnej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, nie uzyskuje pełnej renty, tylko raz na kwartał jakąś drobną kwotę. Natomiast pracownik może dorobić do 5000 złotych miesięcznie bez żadnych konsekwencji. Faktycznie są to systemy różne, ale czy tak naprawdę nie powinniśmy na zasadach konstytucyjności przepisów próbować zrównać w prawach osoby ubezpieczone w KRUS i osoby ubezpieczone w ZUS.Podnoszę też drugi argument, że rolnicy są gorzej w ubezpieczeniach traktowani, a zgodnie z konstytucją wszyscy wobec prawa powinni być równi.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Nie znam szczegółowo sprawy, o której mówi pan poseł Kłopotek, natomiast chcę powiedzieć, że jeśli argumentem – i tego Trybunał Konstytucyjny się trzyma – przeciwko temu, aby tak samo traktować rolników i pracowników, jest argument, że system ubezpieczenia rolników jest inny od systemu powszechnego, to przyjęcie takiego kryterium jest niezgodne z konstytucją, bo art. 32 mówi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym z jakiejkolwiek przyczyny. Podnoszenie więc argumentu, że stworzyliśmy taki a nie inny system mija się z celem, bo możemy stworzyć jeszcze bardziej niekorzystny system dla rolników i powiedzieć, że mamy taki system i musimy się go trzymać. Nie musimy się go trzymać, dlatego że przede wszystkim trzeba widzieć człowieka. Trybunał Konstytucyjny ma taką tendencję, żeby oszczędzać finanse państwa i bardzo często nie prawo i nie równość czy sprawiedliwość decyduje, tylko troska o to, jak chronić aktualną ekipę albo oszczędzać finanse państwa.

Twierdzę, chociaż to nie będzie miało żadnego znaczenia, to będzie tylko mój głos, ponieważ Trybunał Konstytucyjny będzie się trzymał swojej linii, której się trzyma, że jest to niesprawiedliwe, tym bardziej że rolnicy są grupą społeczną najbardziej ze wszystkich we wszystkim poszkodowaną. Nie mówię o kosztach korzystania z osiągnięć cywilizacji, dróg, szpitali, czegokolwiek, zawsze są poszkodowani, otrzymują ochłapy.

Stworzono system ubezpieczeń rolników tylko dlatego że są to biedni ludzie. A my ich będziemy dodatkowo karać, bo takie stworzyliśmy sobie systemy – jeden gorszy dla rolników, a drugi korzystniejszy w powszechnym systemie. I teraz szukamy, co tu zrobić, żeby jeszcze im uniemożliwić korzystanie z tego? W sposób nieludzki, powiedziałabym, niehumanitarny szukamy kruczków, żeby rolnikom nie pomóc i nie doprowadzić do pewnego stanu równości.

Powtarzam „z jakiejkolwiek przyczyny". To, że są stworzone takie systemy prawne, nie usprawiedliwia pogłębiania tej nierówności i niesprawiedliwości.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Nie będę polemizował z tym stanowiskiem czysto politycznym. Jeżeli pani poseł mówi o systemie ubezpieczeń rolników jako o dyskryminacji rolników, to ośmielę się postawić tezę, że każdy, kto prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą, chciałby być w systemie ubezpieczeń KRUS. To nie wygląda w ten sposób. Na szczęście jesteśmy na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej i staramy się, żeby wydźwięk konstytucyjny zawsze brał górę, więc powstrzymam się od dyskusji z tymi argumentami. Natomiast absolutnie nie można się zgodzić z tym, że prawodawca nie może regulować instytucji ubezpieczenia społecznego w sposób różny dla różnych grup, zwłaszcza, że nie jest to w obrębie jednego systemu. I to na to trzeba wskazywać, że stworzyliśmy system KRUS, który oczywiście z jednej strony powoduje określone mniejsze świadczenia dla biednych rolników, ale z drugiej strony powoduje, że też wnoszone wkłady do tego systemu są inne. Na szczęście nie dyskutujemy teraz o systemie ubezpieczeń społecznych, tylko o zarzutach konstytucyjnych opartych przede wszystkim na art. 2 w związku z art. 32 konstytucji i, jak sądzę, na tym się skupimy.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Niech pan, panie przewodniczący, nie klasyfikuje mojego poglądu jako polityczny, bo pan chce odebrać wartość prawną tego, co mówię. Ja wskazuję konstytucję. Nie powołuję się na programy społeczne Prawa i Sprawiedliwości, tylko czytam art. 32 ust. 2 Konstytucji: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny".

Ja wiem, że my za wszelką cenę będziemy bronić Sejmu, bo to tu zostały uchwalone takie niesprawiedliwe ustawy i nierówno traktujące rożne grupy społeczne. Ale może czasami trzeba wyjść poza ochronę własnej skóry i zgodzić się na pewne rozwiązania w sytuacji – to nie jest moja opinia polityczna – skrajnego niekorzystnego traktowania rolników w każdym obszarze. Na pewno nie chciałby pan mieszkać na wsi, gdzie nie ma dojazdu, lekarza, komisariatu, poczty, drogi.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Sądzę, że jak będzie dyskusja o systemie ubezpieczeń społecznych, to na pewno będzie to pole do przeprowadzenia takiej głębokiej analizy również konstytucyjnej i być może to będzie głos w tej dyskusji, żeby system ubezpieczeń społecznych był jeden dla wszystkich. I ten głos będzie mógł być wysłuchany w duchu art. 32 ust. 2 Konstytucji. Natomiast w tej chwili musimy rozstrzygnąć problem, bo stanowisko Biura Analiz Sejmowych jest na zgodność z konstytucją, a pan poseł Kłopotek stoi na stanowisku …

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zgłaszam pewne wątpliwości.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Dobrze, zgłasza wątpliwości. Więc poddaję pod głosowanie stanowisko BAS, czyli na zgodność z konstytucją. Jeżeli ten wniosek przejdzie, to wówczas padnie odpowiedź na pytanie, czy pan poseł Kłopotek będzie chciał wbrew zgłoszonym wątpliwościom reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym. Natomiast, gdyby Wysoka Komisja uznała, że przepis jest niezgodny, to będziemy się zastanawiać nad rozwiązaniem powstałej sytuacji.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego przez Biuro Analiz Sejmowych stanowiska, że art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 9 głosach za, 5 przeciwnych i 5 wstrzymujących się.

Panie pośle, czy mimo swoich wątpliwości jest pan w stanie przedstawić to stanowisko?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

W kontekście tego, co wczoraj mnie spotkało, chętnie się podejmę tej sprawy. Sam jestem niezmiernie ciekaw, czym się to zakończy.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Wobec tego uznaję, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Ja się sprzeciwiam.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za udzieleniem rekomendacji panu posłowi Kłopotkowi w sprawie SK 4/14 wobec zgłoszonego sprzeciwu?

Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi wobec 11 głosów za.

Przechodzimy do zaopiniowania ostatniej sprawy, która przypisana była panu posłowi Andrzejowi Dudzie. Sprawa o sygn. akt K 46/13. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o syntetyczne przedstawienie stanowiska.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jako przedmiot kontroli Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał art. 7 ust. 6a oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia w zakresie, w jakim przepisy te przewidują możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie umowy sprzedaży bądź spadkobrania.

Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotem kontroli są dwa przepisy zamieszczone w nieobowiązującej już ustawie z 2001 r. Ustawa ta utraciła moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Niemniej na mocy art. 14 ust. 2 ustawy z 2003 r. do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy z 2001 r., stosuje się zasady dotychczasowe.

Problem konstytucyjny zawarty we wniosku rzecznika dotyczy regulacji związanej z prawem do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy

leśnej. Na podstawie ustawy z 2001 r. właściciel gruntu, który otrzymał decyzję administracyjną o prowadzeniu uprawy leśnej, nabywał również prawo do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie tego gruntu z uprawy i prowadzenie uprawy leśnej. Ustawa ta regulowała kwestie związane z przeniesieniem praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntu z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w razie przeniesienia własności nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży lub spadkobrania. Co istotne, ustawodawca pierwotnie nie przewidywał w ogóle możliwości przejścia prawa do przedmiotowego świadczenia. Dopiero na skutek nowelizacji ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska wprowadzono normy umożliwiające w ogóle przejście ekwiwalentu na inną osobę.

Powyższe wskazuje na świadomy zabieg legislacyjny. Ekwiwalent za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej – według analizowanego stanu prawnego – jest formą rekompensaty utraconych przez rolników dochodów, gwarantowaną przez państwo, i może stanowić przykład odpowiedniej (właściwej) formy pomocy władz publicznych dla rolników. W związku z tym można uznać, że ustawodawca był władny określić szczegółowe zasady nabycia, utraty, czy też zmniejszenia ekwiwalentu. Ustawodawca, w zakresie szeroko pojętej swobody ustawodawczej, ma prawo do określania polityki rolnej państwa, w tym stosowania różnego rodzaju stymulacyjnych instrumentów prawnych w celu zalesiania gruntów rolnych. Co istotne, polityka państwa nie była wówczas zależna od wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, a środki finansowe na jej realizację pochodziły wyłącznie z budżetu państwa. Wypłacany jedynie z dotacji budżetu państwa ekwiwalent stanowił element mechanizmu mającego na celu zachęcenie rolników do przekazywania gruntów do zalesienia i skierowany był przede wszystkim do gospodarstw małych, prowadzonych na gruntach najgorszych klas V i VI, które nie stwarzały właścicielom korzystnych warunków do produkcji rolnej. Zapewnienie rolnikom do czasu nabycia prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego środków do życia, będących wynagrodzeniem za uprawę lasów zakładanych w zamian za zaprzestanie produkcji rolnej, pełniło funkcję społeczną.

Nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy pozostaje charakter tego ekwiwalentu. Zgodzić się można z wnioskodawcą, że prawo do ekwiwalentu jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, a generalną regułą obowiązującą w prawie administracyjnym jest reguła osobistego charakteru uprawnień publicznoprawnych, a zatem z natury rzeczy uprawnienia publicznoprawne nie przechodzą na następców prawnych. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w przywołanych w stanowisku Sejmu wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również pozostałych sądów.

Jeden z zarzutów podniesionych przez rzecznika we wniosku dotyczy wyboru formy zbycia prowadzonego gospodarstwa. Należy podkreślić, że wybór formy zbycia prowadzonego gospodarstwa rolnego należy do stron umowy, przy czym konieczne elementy i charakter umowy darowizny oraz sprzedaży określają przepisy Kodeksu cywilnego. Należy podkreślić, iż istnieją różnice pomiędzy nabyciem gruntu w drodze umowy sprzedaży (za umówioną cenę) oraz umowy darowizny. Co więcej, przewidziane w art. 7 ust. 6a ustawy z 2001 r. przejście ekwiwalentu na nabywcę przy umowie sprzedaży korzystnie wpływa na wartość gruntu. Wyższa cena, jaką można za niego uzyskać, ma zbilansować rolnikowi utratę świadczenia, które z założenia stanowi jego źródło utrzymania.

W przypadku umowy darowizny, mającej nieodpłatny charakter, uprawnienie obdarowanego do ekwiwalentu byłoby pozbawione takiego uzasadnienia. Z tej perspektywy należałoby także oceniać nieprzyznanie przez ustawodawcę prawa do ekwiwalentu osobie, która nabyła grunt w drodze umowy dożywocia. Jej elementem jest wszak zapewnienie zbywcy – w zamian za przeniesienie własności nieruchomości – dożywotniego utrzymania. Socjalny aspekt prawa do ekwiwalentu wyczerpuje się więc w tym przypadku z chwilą zbycia gruntu. Na tle prowadzonych rozważań czytelny wydaje się także zamysł ustawodawcy, który dopuścił nabycie prawa do ekwiwalentu w drodze spadkobrania. Wyłączenie gruntu z upraw rolnych i jego zalesienie jawiłoby się jako ryzykowne bez gwarancji otrzymywania dochodów z tego gruntu przez następców prawnych właściciela gruntu, zwłaszcza zaś przez małoletnie dzieci i inwalidów I lub II grupy.

Bez znaczenia pozostaje także wielokrotnie podkreślany przez rzecznika odmienny niż przyjęty w zakwestionowanych przepisach sposób uregulowania kwestii związanych z możliwością przejścia „uprawnień do pomocy finansowej" w ustawie z 2003 r. Jak przedstawiono powyżej, ustawa z 2001 r. oraz ustawa z 2003 r. stanowią odrębne akty normatywne regulujące instytucję zalesiania gruntów rolnych, z którą wiąże się określone wsparcie finansowe.

Podsumowując, uwzględniając wskazane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz cel ustawy z 2001 r., która miała na celu restrukturyzację rolnictwa, a także sam charakter ekwiwalentu jako świadczenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej tylko w przypadku następstwa prawnego z tytułu sprzedaży gruntu jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji, oraz art. 11 ust. 1 tejże ustawy jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czy są pytania lub uwagi do przedstawionego stanowiska?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli przeniesienie własności zalesionego gruntu w drodze darowizny jest niemożliwe? Czy dobrze zrozumiałem?

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Nie. Przeniesienie prawa własności jest możliwe w każdej formie. Chodzi o prawo nabycia prawa do samego ekwiwalentu. Nie ma to nic wspólnego z nabyciem prawa własności. Ekwiwalent, który był przeznaczony na wyłączenie gruntu i prowadzenie polityki leśnej, można było przekazać, ale tylko w przypadku sprzedaży lub spadkobrania. Samo przeniesienie prawa własności gruntu może być dokonane w każdy dopuszczalny prawnie sposób. Nie jest to ograniczone do umowy sprzedaży lub spadkobrania.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Skoro nie ma więcej pytań, przechodzimy do głosowania.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 16 głosach za, braku przeciwnych i 1 wstrzymującym się. Pozostaje nam wybór posła reprezentującego Sejm w Trybunale Konstytucyjnym.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zgłaszam pana posła Andrzeja Derę.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czy pan poseł zgadza się?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Tak.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Wobec tego uznaję, że Komisja rekomenduje pana posła Andrzeja Derę do sprawy o sygn. akt K 46/13.

Dziękuję wszystkim. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.